

# Argumentaire

de

# l'initiative contre le mitage



Association pour un habitat durable  
Berne, avril 2015

# Table des matières

Table des matières .....	2
1. 8 terrains de football transformés en désert de béton – quotidiennement .....	3
Qu'est-ce que le mitage du territoire? .....	3
Moteurs du mitage du territoire .....	4
Conséquences du mitage du territoire .....	5
Stopper le zonage .....	7
2. L'utopie est depuis longtemps réalité .....	9
2.1 Les quartiers durables .....	9
2.2 La densification à l'intérieur du bâti .....	10
3. L'initiative .....	11
3.1 Que veut l'initiative ? .....	11
3.2 Texte de l'initiative .....	11
3.3 Explications .....	11
4. Umsetzung der Initiative .....	13
4.1 Wie stärkt man nachhaltige Quartiere (Abs. 4)? .....	13
4.2 Keine Einzonung ohne Auszonung – wie kompensieren (Abs. 6)? .....	13
4.3 Die Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative .....	15
5. Die heutige Gesetzgebung: Stoppt das neue Raumplanungsgesetz die Zersiedelung? .....	17
5.1 Wo bleibt die Verdichtung? .....	18
5.2 Rollende Einzonungen .....	20
5.3 Das Beenden der Zersiedelung verlangt stärkere Massnahmen .....	20
Quellen .....	22

# 1. 8 terrains de football transformés en désert de béton – quotidiennement

Des décennies après que le sujet de l'étalement urbain aie été pour la première fois abordé dans la sphère publique, il est depuis largement reconnu comme un problème. Nous sommes cependant encore loin d'avoir trouvé une solution. Chaque jour un espace vert de plus de 8 terrains de football est couvert de béton en Suisse. Dans ce cadre, des paysages précieux et jusqu'à là préservés sont définitivement perdus. La nature, la biodiversité, l'agriculture, mais en premier lieu l'homme souffre de cette perte, vu que son paysage habituel est détruit. En outre, le mitage du territoire entraîne du trafic supplémentaire étant donné que les trajets s'allongent. Mise à part le sol en soi, un nombre important d'autres ressources est consommé à cause des vastes infrastructures de transport.

Il y a eu du mouvement ces derniers temps dans la planification de l'aménagement du territoire. L'initiative sur les résidences secondaires, la « Kulturlandinitiative » zurichoise et la loi révisée sur l'aménagement du territoire, ont été acceptées par la population. Est-ce que pour autant le problème du mitage du territoire a disparu? Pas du tout. Tout d'abord, les changements dans la loi ne sont fréquemment que partiels (ex : LAT, voir l'article) ou même pas du tout (ex : Kulturlandinitiative) mis en œuvre. Mais ce sont avant tout les changements en soi qui sont insuffisants. Ils restructurent l'aménagement du territoire, mais ne stoppent pas le mitage du territoire. La question fondamentale de savoir comment nous pouvons arrêter l'étalement urbain et ne pas seulement l'influencer reste ouverte. La deuxième révision imminente de la LAT n'y changera rien et va tout au plus détériorer la situation. Il est grand temps de stopper la perte de territoire avec des mesures adéquates.

## Qu'est-ce que le mitage du territoire?

Nous avons tous une idée de ce qui est le mitage du territoire. Néanmoins, une définition précise n'est pas facile. Jaeger et al. (2008) le définissent ainsi: plus on construit, plus on construit dispersé et moins on utilise l'espace, plus le mitage du territoire est grand. Le mitage du territoire mènera donc à une grande revendication de terres pour seulement peu d'espace d'habitation et de travail.<sup>1</sup> Le mitage du territoire en Suisse se montre dans une manière de construire à faible densité et dans les espaces d'habitation très dispersés.

---

<sup>1</sup> «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnutzung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)

## Moteurs du mitage du territoire

Le mitage du territoire est principalement dû à trois causes: l'augmentation du besoin de surface d'habitation, la croissance de la population et de l'exode vers les zones rurales. Le dernier rapport de l'Office fédéral de la statistique <sup>[2]</sup> montre que l'ensemble des surfaces construites destinées à des habitations a augmenté de 44.1% entre 1985 et 2009. Simultanément, la population résidente en Suisse a augmenté de 17,1%. Cela signifie que les surfaces construites destinées à des habitations ont augmentées de plus de 25%. La surface destinée à des zones d'habitation a augmenté 2.5 fois de plus que la population résidente dans le même espace de temps. Ceci montre que le besoin de terrain, calculé en moyenne par habitant, est le principal moteur du mitage du territoire. Cette enquête prend seulement en compte la surface du sol nécessaire afin de créer de zones d'habitations. Tout dépend donc de la façon dont cette superficie est utilisée, c'est à dire combien de mètres carrés d'espace habitable peuvent être réalisés par mètre carré de sol. Il faut se rappeler que dans la période entre 1985 et 2009 on réalisait sans doutes des habitations bien plus grandes et plus denses que dans les 25 années précédentes. Le besoin de surfaces d'habitation par habitant serait encore bien plus élevé s'il n'y avait pas eu des premières tentatives cherchant à développer le milieu bâti vers l'intérieur pour contrer la grande tendance vers le mitage du territoire. En d'autres termes, nous devons supposer que le besoin en espace d'habitation personnel a augmenté bien davantage que les chiffres de l'OFS l'indiquent.

On constate la même chose dans l'observation à long terme : Schwick et al. (2010) prennent un indicateur de l'étalement urbain comme base, en incluant les facteurs de la définition du mitage du territoire de Jaeger et al. (2008). Entre 1935 et 2002, le mitage du territoire a donc augmenté de 155%. <sup>[3]</sup> La population résidente a augmenté de 76% seulement au cours de la même période. <sup>[4]</sup> L'influence de l'exode vers les zones rurales est contenu dans cet indicateur de l'étalement urbain. Non seulement la croissance de la population et l'utilisation croissante des surfaces habitables par habitant sont importants, mais aussi la manière d'aménager le territoire en soi est un facteur important : est ce qu'on laisse notre infrastructure se développer et s'étendre de manière chaotique? Où est-ce qu'on utilise l'aménagement du territoire comme un outil important pour guider le développement résidentiel de manière ordonné? À présent il est clair que le mitage du territoire est une question politique et que l'aménagement du territoire est une tâche politique.

Le développement à long terme depuis 1935 que Schwick et al. (2010) observent et les recherches des 25 dernières années par l'OFS mènent à une conclusion: L'augmentation du besoin de surfaces habitables par habitant a gagné en importance au cours des dernières années. En plus d'une planification progressive de

l'aménagement du territoire, il est également important d'examiner les possibilités de diminuer le besoin d'espace habitable de chacun.

Le mitage n'est cependant pas une nécessité, comme nous le montre les besoins de terrain en moyenne par habitant du Canton de Bâle-Ville : avec environ 138m<sup>2</sup> par personne, c'est à peu près six fois moins que celui d'un habitant dans le Canton du Jura (827m<sup>2</sup>).<sup>2</sup> Ce n'est pas seulement la superficie réservée à l'habitation qui est prise en compte, mais aussi celle nécessaire à la circulation, aux zones industrielles et commerciales, aux lieux de détente et aux espaces verts, sans oublier les surfaces d'infrastructures spéciales. Le problème principal ne provient pas principalement de la croissance démographique – comme on l'affirme souvent – mais réside dans notre façon de vivre.

## Conséquences du mitage du territoire

Le problème du mitage du territoire concerne bien plus que la « rurbanisation » de la Suisse, comme le désignait Frisch de manière presque affectueuse, car où et comment nous vivons n'engendre pas seulement des répercussions sur de nombreux aspects de notre vie, mais influence aussi la politique environnementale et sociale.

**La circulation** repose en grande partie sur le fait que nous travaillons, faisons les courses et passons notre temps libre dans des endroits différents de ceux où nous vivons. On ne peut pas complètement y échapper, car bien souvent on n'est pas libre de choisir son lieu de travail, ni celui de son domicile. Cependant, cela ne fait aucun sens de fournir des commerces aux abords de la ville, ou d'attribuer des nouvelles zones à bâtir dans les communes, où l'on peine à trouver un emploi. Par conséquent, c'est à l'aménagement du territoire de planifier l'infrastructure de sorte que les trajets deviennent plus courts, afin de rapprocher l'habitat, le travail et les loisirs. Les statistiques montrent que plus de 40% du trafic est du trafic de loisir.<sup>3</sup> Cela fait beaucoup quand on considère que le volume total du trafic continue à croître. Si la structure des habitations deviendrait plus compacte, une grande partie du trafic cessera. Une chose est claire : plus le mitage du territoire est grand, plus les trajets sont longs et par conséquent plus le trafic est important. Plus de trafic signifie plus de bruit et plus de pollution et donc moins de qualité de vie. En outre, le trafic est lui-même un pilote du mitage du territoire : les routes, les places de stationnement et les garages consomment les terrains non bâtis tout comme les logements. La surface dédiée aux autoroutes a ainsi augmenté de 48,8% entre 1985 et 2009 et le nombre de places de stationnement simultanément de 55%.<sup>4</sup> La population a connu une croissance de seulement 17,1% pendant la même période. Une grande partie de

---

<sup>2</sup> Vgl. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche\\_pro\\_einwohner.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html) – abgerufen am 10.10.2014

<sup>3</sup> Bundesamt für Raumentwicklung. (2013). Freizeitverkehr in der Schweiz.

<sup>4</sup> Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

ces augmentations sont dues à un mauvais aménagement du territoire et contribuent donc directement aux longs trajets.

**La circulation automobile** est fortement liée au mitage du territoire, car son alternative écologique, les transports publics contenant trains, bus et trams, fonctionne très bien dans les grandes villes, mais à la campagne la cadence est souvent trop peu soutenue. De plus, le réseau de transports publics n'est pas assez dense pour pouvoir remplacer la voiture. Ainsi, c'est une conséquence d'une densité urbaine trop faible, qui ne permet pas un réseau de transports publics dense et hautement fréquenté.

L'analyse de la OFS<sup>5</sup> montre que le nombre de places de stationnement en Suisse s'élève à environ 5,5 millions. Ils occupent une superficie de 6404 ha, soit presque deux fois la superficie du canton de Bâle-Ville. Toutefois, l'estimation de l'OFS est lacunaire. Les experts estiment qu'il y aurait entre 8 et 10 millions de places de stationnement en Suisse, quand on considère aussi les places de stationnement plus petits et les garages souterrains.<sup>6</sup> Par conséquent, chaque résident Suisse dispose en moyenne d'une place de stationnement. Cela signifie plusieurs milliers de mètres carrés de surface bétonnée. Beaucoup de ces places ne sont pas nécessaires et ne manqueraient à personne si elles étaient remplacées par un réseau de transports publics plus dense. Ceci dans le cadre d'un aménagement du territoire durable.

**L'agriculture** perd la ressource la plus importante à cause du mitage du territoire : le sol. Avec chaque nouveau bâtiment, on bétonne une parcelle précieuse de terres agricoles.

Les conséquences sont graves. Pour pouvoir sceller une surface et construire par dessus, celle-ci doit être densifiée. Cela permet d'assurer la stabilité. La destruction causée aux « pores » des sols empêche le transport de l'eau et de l'oxygène. Une grande partie des organismes dans la terre ne survivent pas à cette densification. Les plantes par conséquent ne peuvent plus se développer. Les sols sont généralement détruits de manière irréversible, puisqu'ils se forment au cours de périodes extrêmement longues et qu'un rétablissement est pratiquement impossible.<sup>7</sup> Il est donc insensé et irresponsable de sacrifier nos terres agricoles au mitage du territoire. Le mitage du territoire menace l'approvisionnement alimentaire local.

**La vie de village** tant vantée est en voie de disparition dans de nombreuses communes. Des habitations dans lesquelles on connaît ses voisins et où l'on s'engage dans des associations locales deviennent rares. Ce développement est directement lié à la transformation de nombreux villages en grandes agglomérations. La majeure partie de la population suisse vit dans des agglomérations. Elles sont trop grandes

---

<sup>5</sup> Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

<sup>6</sup> Tagesanzeiger vom 24.03.2015. Parkplatz-Land Schweiz.

<sup>7</sup> H.-P. Blume et al. (2010). Scheffer / Schachtschabel – Lehrbuch der Bodenkunde. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag.

pour ressembler à un village traditionnel et trop petites pour être une ville. Il leur manque un certain développement historique, qui est généralement soit typiquement rural ou urbain. C'est pourquoi à la fois l'ambiance villageoise traditionnelle ainsi que les offres culturelles qu'on trouve typiquement en ville sont souvent insuffisantes. Les agglomérations sont une conséquence directe du mitage du territoire. Cela affecte non seulement l'environnement mais aussi la cohabitation sociale. Cet étalement urbain est dans une certaine mesure "sans âme", car il couvre le territoire avec toujours plus d'infrastructure, mais ne tient pas compte de la vie sociale et de la qualité de vie en soi. Le mandat constitutionnel qui veut « une occupation décentralisée du pays » est révolu et dépassé. On ne sauvera pas les villages en construisant sur le plus de terrains possible. Au contraire, le mitage du territoire empêche une vie sociale locale dans les agglomérations.

**Le paysage** se revêt peu à peu d'un « manteau de petites maisons implantées » (Frisch et al.). Le paysage préservé est précieux et offre une multitude de richesses. Il représente aussi un reflet de l'histoire culturelle de l'humain. Voulons-nous vraiment remplacer ce trésor par une Suisse bétonnée?

**La biodiversité** souffre de ladite fragmentation du paysage. Toutes les rues supplémentaires et tous les nouveaux bâtiments en dehors des zones urbanisées ont un mauvais impact sur la vie sociale. Le gibier ne peut traverser l'autoroute, les grenouilles sont écrasées sur les rues des quartiers, les prairies avec une haute valeur de biotope doivent céder face au béton, les abeilles ne trouvent pas de fleur dans les jardins anglais. La biodiversité dépend de la préservation et de la liaison des différents habitats naturels.

**La qualité de vie** diminue avec le mitage du territoire. Plus on construit aux abords des agglomérations, plus la population perd ses lieux de détente à proximité. Si les surfaces vertes aux alentours disparaissent, les résidents n'ont plus de quoi compenser leur vie professionnelle. Les paysages intacts influencent positivement notre bien-être. Le contact avec les environs naturels sensibilise notre approche envers l'environnement et nous apprend à l'apprécier. Quand on n'a pas suffisamment d'espace naturel à disposition pour exercer nos loisirs, on prend la voiture pour y accéder ailleurs. Pour le développement humain, surtout durant l'enfance, un environnement naturel est crucial afin d'expérimenter un apprentissage au-delà du monde matériel. En ce sens, le mitage du territoire a un mauvais impact sur la vie de famille.

**La ressource qu'est le sol est limitée, les conséquences du mitage du territoire sont graves. Un changement de cap fondamental est nécessaire.**

## **Stopper le zonage**

La meilleure façon de contrer le mitage du territoire est de mettre en place une protection des terrains non aménagés. L'outil le plus efficace pour y parvenir est sans

doute le plan de zonage, qui établit la distinction entre terrain constructible et terrain à préserver. De nos jours, en règle générale des terres supplémentaires sont transformées en zone à bâtir quand un supplément d'espace habitable s'avère nécessaire. Ceci est sûrement plus facile que d'utiliser les réserves internes, mais encourage aussi le mitage du territoire. Par conséquent, un arrêt de zonage est impératif. Cela signifie que seules les réserves foncières existantes seront disponibles. Les zones non constructibles, à savoir les terres agricoles et autres espaces verts resteront intacts et protégés à l'avenir. Les communes sont cependant libres d'échanger les droits de construction entre elles. Zurich, par exemple, peut continuer son expansion, si d'autres communes, en contrepartie, dézonent des terrain encore préservés. Ceci permet de concentrer le développement résidentiel dans les endroits les plus propices, où les emplois et les services de transports publics sont déjà disponibles.



## 2. L'utopie est depuis longtemps réalité

A quoi ressemblerait la solution miracle du logement ? Nous voulons : des écoles et des jardins d'enfants dans le quartier, habiter dans la verdure, une vie de village intacte, et quand même jouir d'un certain anonymat, aller faire les courses à pieds, emprunter des trajets plus courts pour se rendre au travail, un réseau de transports publics dense, des commerces locaux et plus encore. Une contradiction contraignante?

### 2.1 Les quartiers durables

L'association « Redémarrer la Suisse » a un esprit avant-gardiste important dans le domaine des quartiers durables et a même déjà proposée un concept.<sup>8</sup> Le gouvernement fédéral a sorti la publication «quartiers durables» en 2011,<sup>9</sup> un guide pour la mise en œuvre d'habitations durables sur place. Le sujet a donc atteint la sphère politique. Le concept décrit une zone urbaine avec environ 500 habitants, un centre local, des espaces verts généreux et une très faible utilisation de terres. Le succès du concept dépend en grande partie d'une planification adaptée et d'une manière de construire plus dense. Le quartier durable idéal ressemblerait à ceci : il est disposé de manière circulaire ou en forme de U. Un jardin à l'intérieur met à disposition de l'espace vert. L'isolement par rapport au trafic permet un espace de vie calme et serein. Dans le rez-de-chaussée, il y a de la place pour l'industrie locale, typiquement un bar de quartier ou une épicerie, etc. Une école maternelle est également disponible. Les quartiers durables offrent des espaces d'habitation pour tous les groupes sociaux et toutes les classes sociales. Ainsi le quartier durable comprendrait des appartements de différentes tailles et destinés à des besoins différents. Un autre point très important est l'intégration sociale, la coexistence. Pour encourager cet aspect social, des cafés, des espaces verts publics et des espaces communs sont mis à disposition. Dans cet esprit, un simple atelier commun est non seulement un moyen de réparer ses objets, mais aussi un lieu de rencontre pour les habitants. Des événements culturels et des activités sportives complètent l'offre des quartiers durables. La sphère privée n'est pas défavorisée pour autant. Les appartements individuels sont parfaitement insonorisés et la grande variété d'espaces habitables permet un aménagement personnalisé.

Ce concept permet de satisfaire plusieurs objectifs simultanément : les constructions denses nécessitent très peu de surface. Les résidents ont beaucoup d'espaces verts à proximité. Logement, travail et loisirs sont proches les uns des autres et il n'y a pas de séparation stricte entre l'espace résidentiel et l'espace commercial.

---

<sup>8</sup> [www.neustart.ch](http://www.neustart.ch)

<sup>9</sup> Bundesamt für Energie & Bundesamt für Raumentwicklung. (2011). Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

Cette mixité fonctionnelle raccourcit les trajets et réduit donc le volume de trafic. La gestion des surfaces est efficace et tous les résidents ont suffisamment d'espace pour répondre à leurs besoins. Un quartier durable a suffisamment d'habitants pour disposer d'un réseau de transports en commun bien développé. La mixité sociale à son tour renforce l'intégration et empêche la ségrégation.

La taille d'une communauté d'un quartier durable correspond environ à celle d'une communauté villageoise traditionnelle. Ceci encourage l'échange entre voisins et les activités associatives. En même temps, il n'y a pas de mitage du territoire, contrairement aux communautés agricoles. La densification et les courtes distances caractérisent le quartier et lui donnent un air urbain. Les quartiers durables combinent donc les meilleures caractéristiques de la ville et de la campagne.

Les quartiers durables ne sont plus une simple utopie. La maison multigénérationnelle vers Eulachpark à Winterthur, les quartiers Hunziker-Areal, Manegg et la cité Sihlbogen à Zurich ou encore la cité Jonction - Artamis à Genève montrent qu'habiter durable est possible. Ils ont en commun l'utilisation de très peu de surface par habitant et une qualité de vie très élevée.

## **2.2 La densification à l'intérieur du bâti**

Habiter dans un quartier durable est une idée non seulement très attractive, mais permet encore d'économiser des surfaces et de lutter contre le mitage du territoire. Des zones d'agglomérations anonymes peuvent, grâce aux quartiers durables, être revivifiées et densifiées. On doit faire preuve de détermination pour transformer la structure de l'urbanisation actuelle. Pour ce faire, il faut que le modèle des quartiers durables se fasse connaître. C'est l'objectif de l'initiative. Les quartiers durables sont un modèle qui satisfait à la fois l'idée de la protection de l'environnement et les exigences liées au confort. Ils apportent donc la solution optimale au problème qu'est le mitage du territoire.

## 3. L'initiative

### 3.1 Que veut l'initiative ?

L'initiative comprend les objectifs et les mesures qui déterminent à quoi devraient ressembler l'aménagement du territoire et l'habitat à l'avenir. La mesure la plus importante concernant le fait de mettre un stop à l'extension des zones à bâtir. En dehors des zones à bâtir, seules certaines constructions devraient être admises. Ainsi, l'initiative aspire à une densification du milieu bâti en tenant compte d'une qualité de vie élevée. Les trajets de circulations devraient être courts et les conditions d'infrastructure de petite taille afin de réduire autant que possible l'impact environnemental.

### 3.2 Texte de l'initiative

#### **Initiative populaire fédérale « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage) »**

La Constitution est modifiée comme suit :

*Art. 75, al. 4 à 7*

<sup>4</sup> Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération, les cantons et les communes veillent à créer un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille se caractérisant par une qualité de vie élevée et de courts trajets (quartiers durables).

<sup>5</sup> Ils œuvrent à un développement du milieu bâti vers l'intérieur, qui s'accorde avec une qualité de vie élevée et des dispositions de protection particulières.

<sup>6</sup> La création de nouvelles zones à bâtir n'est admise que si une autre surface non imperméabilisée d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole potentielle comparable a été déclassée de la zone à bâtir.

<sup>7</sup> En dehors de la zone à bâtir, seules les constructions et les installations qui sont destinées à l'agriculture dépendante du sol et dont l'emplacement est imposé par leur destination, ainsi que les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination, peuvent être autorisées. La loi peut prévoir des exceptions. Les constructions existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise et peuvent faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs.

### 3.3 Explications

**Ad al. 4 :** Cet alinéa comprend objectifs généraux. L'habitat durable signifie une exploitation avec parcimonie de la ressource qu'est le sol et une infrastructure qui permette les courts trajets. Le logement doit donc se situer à proximité des lieux de travail, il doit être fonctionnellement mixte et bien desservi par les transports

publics. Il doit également permettre les échanges sociaux et offrir une qualité de vie élevée. (cf. <http://www.quartiers-durables.ch/>). Pour améliorer les conditions environnementales, il faut que les obstacles aux quartiers durables soient éliminés, comme par exemple l'obligation d'aménager des places de stationnement.

**Ad al. 5 :** L'alinéa dispose qu'on peut, et même qu'on est censé densifier. Ni les cantons, les communes, ni même les propriétaires ne doivent être contraint à la densification, mais le plan des zones doit inciter à densifier les constructions en établissant des indices d'utilisation et de classes de construction. Les mesures de densification qui accompagnent les restrictions de zones de constructions, doivent prendre en compte la qualité de vie. De plus, la densification ne doit pas se faire au détriment du milieu bâti à protéger.

**Ad al. 6 :** Cette exigence fait en sorte que les surfaces des zones de construction ne croissent pas à l'échelon national. „La valeur de rendement agricole“, un indicateur supplémentaire de dimension, doit assurer que la capacité de production ne baisse pas.

C'est-à-dire, si un terrain qui doit être créé présente une haute capacité de production, une plus grande surface de terrain à faible capacité doit être déclassée de la zone à bâtir. L'inverse ne s'applique pas, car les surfaces devant être déclassées doivent être d'une taille au moins équivalente. Si la valeur de rendement agricole pour une surface concernée n'est pas connue, elle doit alors être estimée, même s'il ne s'agit pas d'un terrain agricole.

**Ad al. 7 :** La limitation des zones à bâtir va accroître la pression politique en faveur de la construction en dehors des zones à bâtir. Cela ne doit pas être accepté, sinon la portée de l'al. 6 sera compromise. On envisage que la formulation limite les exceptions aux cas prévus (les constructions agricoles dépendantes du sol, qui sont destinées à l'agriculture, et qui requiert des logements pour l'agriculture, tout comme les constructions d'intérêt public qui doivent obligatoirement se situer en dehors de la zone urbanisée) et ne laisse passer aucune autre faille. D'autres exceptions peuvent être accordées aux utilisations dont l'emplacement s'impose par leur destination, comme celles des associations à but non lucratif, les refuges et autres (p.ex. les téléskis). La garantie de la situation acquise admet un agrandissement ou un changement d'affectation mineurs. Cependant, elle ne permet pas un agrandissement ou un changement d'affectation qui, par exemple, exploiterait l'existence des logements au-delà de ce que requiert réellement l'activité agricole.

## 4. Umsetzung der Initiative

Folgende Erklärungen zeigen auf, mit welchen Massnahmen die Initiative nach einer Annahme umgesetzt werden kann.

### 4.1 Wie stärkt man nachhaltige Quartiere (Abs. 4)?

Mit nachhaltigen Quartieren ist laut der gleichnamigen Publikation der Bundesämter für Raumentwicklung ARE sowie demjenigen für Energie BFE «die Entwicklung dichter und durchmischter städtischer Zentren, deren allgemeine Qualität einer umfassenden Vision der Nachhaltigkeit entspricht» (2011: 18) gemeint. Dabei erklärt die Publikation ein nachhaltiges Quartier anhand der Begriffe «Siedlungsdichte», «funktionale Durchmischung», «nachhaltige Mobilität», «hohe ökologische Qualität», «intergenerationelle und soziale Durchmischung», «Wohlbefinden und gemeinschaftliche Atmosphäre», «Kostenkontrolle» und «partizipativer Prozess» (2011: 18-20). Zudem wird dem Standort hohes Gewicht beigemessen. Nachhaltige Quartiere werden als «attraktive Alternative zum periurbanen Einfamilienhaus» (ARE & BFE 2011: 10) verstanden.<sup>10</sup>

Das Schaffen der günstigen Rahmenbedingungen besteht in einem breiten Bündel aus Massnahmen und Instrumenten. Zum einen kann die öffentliche Hand die Infrastruktur optimieren und durch eine aktive Bodenpolitik die bezahlbare Wohnfläche bereitstellen. Darüber hinaus wäre auch die Genossenschaftsförderung ein geeignetes Instrument. Die Förderung kann in diesen Bereich finanziell aber auch in Form von Beratung stattfinden. Die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers verlangt die Berücksichtigung zahlreicher Umstände, die von Laien nur unter grossen Kraftakten aufgebracht werden kann.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Förderung nachhaltiger Quartiere besteht im Abbau unnötiger Hürden. Beispielsweise besteht in den meisten Kantonen eine Parkplatzpflicht. Autofreie Siedlungen werden dadurch verunmöglicht. Es wäre ein Einfaches, die kantonalen Gesetzgebungen dahingehend anzupassen, dass nachhaltige Quartiere von der Parkplatzpflicht befreit würden. Dafür wäre ein Nachweis nötig, dass die Bewohner einer entsprechenden Siedlung ohne Auto auskommen. Die Parkplätze würden sich dann auf das für die Notfall- und Carsharing-Fahrzeuge benötigte Minimum reduzieren.

### 4.2 Keine Einzonung ohne Auszonung – wie kompensieren (Abs. 6)?

Auf jedem Grundstück könnte grundsätzlich ein gewisser Ertrag durch die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse erzielt werden. Dieser potenzielle landwirt-

---

<sup>10</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE & Bundesamt für Energie BFE 2011: Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

schaftliche Ertragswert kann, sofern noch nicht bekannt, in einem Standardverfahren geschätzt werden. Massgebend dazu ist die Verordnung über das Bäuerliche Bodenrecht (VBB), resp. dessen Anhang. Der landwirtschaftliche Ertragswert beinhaltet dabei verschiedenste Indikatoren wie die Bodenqualität, die Grösse und Form der Fläche, die Höhenlage etc.

Soll nun zu Gunsten einer Einzonung eine andere Fläche ausgezont werden, so wird die Grösse der auszuzonenden Fläche am Ertragswert der einzuzonenden Fläche bemessen. Ein Beispiel: Die Zentrumsstadt will einzonen. Die dafür vorgesehene Fläche ist bestes Ackerland. Gleichzeitig hat eine periphere Landgemeinde oder auch ein Vorort noch beachtliche Baulandreserven. Allerdings eignet sich dieses Land nur als Weideland. Die Zentrumsstadt kann aber trotzdem einzonen, wenn die andere Gemeinde im Gegenzug auszont. Allerdings muss der landwirtschaftliche Ertragswert vergleichbar sein. Das heisst, damit die Zentrumsstadt eine Hektare Ackerland einzonen darf, müssen so viele Hektar Baulandreserven in Form von Weideland ausgezont werden, bis der Ertragswert wieder übereinstimmt. Im umgekehrten Fall, wenn Ackerland ausgezont werden soll um Weideland einzuzonen, müssen beide Flächen die gleiche Grösse aufweisen.

An dieser Stelle gilt es nochmals zu betonen, dass der landwirtschaftliche Ertragswert nicht von der aktuellen Kultur abhängt. Er sagt viel mehr welche Produktion auf dem Grundstück auf Grund seiner Eigenschaften möglich wäre und nicht was effektiv produziert wird. Der Ertragswert wird heute nur für Landwirtschaftsland erhoben. Er kann aber ohne weiteres auch für die restlichen Flächen ermittelt werden.

Wie die Umsetzung der Kompensation im Detail ausgestaltet wird, muss auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt werden. Die Initiative sieht dies bewusst so vor, weil die Frage, wo die Bauzonenreserven platziert werden sollen, eine detaillierte gesetzliche Grundlage braucht. Es kommen grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten in Frage. Eine erste wäre, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit dem üblichen Instrumentarium aus Gesetzen und Richtplänen das Siedlungsgebiet bestimmen. Die Bauzonenreserven werden dann je nach Anzahl vorhandener Arbeitsplätze, Verkehrsanbindung und erwarteter Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinden verteilt. So wird sichergestellt, dass die Reserven raumplanerisch sinnvoll genutzt werden.

Eine zweite Möglichkeit bestünde im Aufbau einer Handelsplattform für Bauzonenflächen. Die Verteilung der Reserven über die Schweiz würde damit durch den Preismechanismus bestimmt. Menghini et al. (2015) zeigen in einem Simulationsmodell, dass die Bauzonen damit effektive dorthin verschoben werden könnten, wo die Nachfrage besteht.<sup>11</sup> Eine solche Lösung würde wahrscheinlich etwas weniger Regulierung benötigen, dafür wäre durch Bauzonenverteilung nach den Kriterien des

---

<sup>11</sup> Menghini et al. 2015. Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation. Eidg. Forschungsanstalt WSL.

Markts weniger sichergestellt, dass die Bauzonen auch aus raumplanerischer Sicht ihrer bestmöglichen Verwendung zugeführt würden.

Eine weitere zu debattierende Frage ist jene nach dem Radius, innerhalb dessen die Flächenkompensation stattfinden soll. Grundsätzlich bestehen die Möglichkeiten, dass die Einzonungen innerhalb der gleichen Gemeinde, des gleichen Kantons oder einfach innerhalb der ganzen Schweiz kompensiert werden soll. Der Ausgleich innerhalb der gleichen Gemeinde ist wenig zielführend. Bauzonen einer Gemeinde weisen in der Regel ähnlich Eigenschaften bezüglich Dichte, Verkehrsanschluss und Arbeitsplatzpotenzial auf. Die Pflicht, dass jede Einzonung durch eine Auszonung in der gleichen Gemeinde kompensiert werden muss, würde eine optimale Nutzung der vorhandenen Reserven behindern.

Die Varianten des Flächenausgleichs innerhalb des gleichen Kantons oder über die ganze Schweiz hinweg, haben beide ihre eigenen Vorteile. Die Kompensation innerhalb des Kantons hat gegenüber einer landesweiten Variante einen ähnlichen Nachteil wie die Kompensation innerhalb der Gemeinde. Mittelfristig kann er aber trotzdem von Vorteil sein: Er würde verhindern, dass sich zu viele nicht benötigte Bauzonen aus den Landgemeinden sofort in die grossen Agglomerationen verschieben und dort sofort überbaut werden. Dies entspräche nicht dem Grundsatz des Erhalts der Grünflächen und würde auch keinen nachhaltigen Umgang mit den Bauzonenreserven bedeuten. Langfristig wäre dieser schweizweite Ausgleich der Sinnvollste, um die optimale Nutzung zu gewährleisten, da die Bauzonenreserven dann nicht in peripheren Gebieten mit niedriger Dichte und schlechter Verkehrsanbindung überbaut würden.

Die Umsetzung ist auf jeden Fall möglich, der Gesetzgeber wird die Aufgabe haben, die Vorteile der verschiedenen Varianten und Kombinationen zu nutzen und die mittlere wie auch die lange Frist zu berücksichtigen.

### **4.3 Die Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative<sup>12</sup>**

Im Zusammenhang mit der Debatte über die Zersiedelung kommt häufig das Argument auf, dass die Schweiz durch die Begrenzung der Bauzonen nicht mehr in der Lage sei, das zukünftige Bevölkerungswachstum abzufangen. Die Folge seien steigende Mietpreise, worunter die ganze Bevölkerung zu leiden hätte. Die Bauzonenstatistik des Bundesamts für Raumentwicklung zeigt allerdings, dass diese Befürchtungen unbegründet sind.<sup>13</sup> Würden die nach der Annahme der Initiative vorhandenen nicht überbauten Bauzonenreserven mit bisheriger Dichte überbaut, hätte es genug Platz für das Bevölkerungswachstum bis 2035, was nach mittlerem Bevölkerungsszenario 0.7 Millionen entspricht (die Reserven werden nach RPG auf der

---

<sup>12</sup> Der folgende Absatz ist eine Zusammenfassung des Artikels „Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative: Es hat genug Platz“, der auf [www.zersiedelung-stoppen.ch](http://www.zersiedelung-stoppen.ch) gelesen werden kann.

<sup>13</sup> Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2012). Bauzonenstatistik Schweiz 2012 – Statistiken und Analysen.

Grundlage des Bevölkerungsszenarios bestimmt). Wird auf der gleichen Fläche moderat verdichtet und werden auch die inneren Verdichtungsreserven massvoll genutzt, entsteht ein Potenzial von bis mehr als 3 Millionen zusätzlichen Einwohnern. Damit kann sogar das hohe Bevölkerungsszenario bis 2060 gut bewältigt werden. Solange dieses Potenzial brachliegt, sind auch keine steigenden Mietpreise zu befürchten. Anders gesagt, beobachtete Mietpreissteigerungen sind auf andere Gründe als die Raumplanung zurückzuführen.



## 5. Die heutige Gesetzgebung: Stoppt das neue Raumplanungsgesetz die Zersiedelung?

Eine häufig auftretende Frage lautet: Haben wir die Zersiedelung mit dem neuen Raumplanungsgesetz nicht bereits gestoppt? Kurz zusammengefasst lässt sich sagen: Das RPG ist sowohl in seinem Inhalt als auch in seiner Umsetzung ungenügend.

Am 3. März 2013 hat die Schweizer Stimmbevölkerung das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) angenommen, seit dem 1. Mai 2014 ist es in Kraft. Nun haben die Kantone maximal fünf Jahre Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Bis der Bund den Richtplan eines Kantons genehmigt hat, darf es im entsprechenden Kanton keine Vergrösserung der Bauzonen geben. Jede Einzonung muss mit einer flächengleichen Auszonung kompensiert werden. Bei der Beurteilung des neuen RPG sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens, was will das Gesetz als solches, was ist seine Absicht? Und zweitens, wie gut wird dieses Gesetz in den Kantonen und Gemeinden letztlich umgesetzt?

Im Zentrum des revidierten Gesetzes steht, dass die Gemeinden nur noch Bauzonen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren einzonen dürfen (Art. 15, Abs. 1, RPG). Zahlreiche Gemeinden müssen daher in der Umsetzungsphase des RPG Rückzonungen vornehmen. Für die Berechnung der Bauzonengrösse sind die zugrundeliegenden Annahmen entscheidend. Der Bund setzt dafür die Rahmenbedingungen der festzulegenden Parameter und die Kantone bestimmen deren Werte. Zum einen braucht es Bevölkerungsprognosen, wobei das Bundesamt für Statistik dafür drei Szenarien präsentiert.<sup>14</sup> Der Bund stützt sich im Normalfall auf das mittlere Szenario ab. Die Kantone haben in den Richtplänen ebenfalls eine Bevölkerungsprognose festzulegen. Dabei dürfen die kantonalen Szenarien über dem mittleren Szenario des Bundes liegen, in begründeten Fällen sogar über dem hohen Szenario (Art. 5a, Abs. 2 RPV). Das erwartete Bevölkerungswachstum ist also ein Parameter, der einem Kanton durch Heraufsetzen eine grössere Fläche an Bauzonen beschert. Ob das prognostizierte Wachstum tatsächlich eintrifft, wird sich erst im Nachhinein weisen, wenn die Bauzonen bereits ausgeschieden sind. Die Kantone, welche bereits mit der Richtplanüberarbeitung begonnen haben, berufen sich in der Regel auf das mittlere oder hohe Szenario. Die tiefe Wachstumsprognose wurde bis jetzt wenig überraschend noch in keinem Kanton als Grundlage genommen. Sie wäre mancherorts wohl angebracht, allerdings möchte keine Regierung die Bautätigkeit im eigenen Kanton beschränken. Die Kantone haben also ein Interesse, ein möglichst hohes Bevölkerungsszenario zu wählen. So strebt beispielsweise der Kanton Bern ein Bevölkerungswachstum in der Höhe des Schweizerischen Durchschnitts an.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Bundesamt für Statistik [BFS]. (2010). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz: 2010–2060.

<sup>15</sup> Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. (2014). Richtplan 2030: Erläuterungen zu den Richtplananpassungen im Teil Siedlung.

Das ist aufgrund der bisherigen Erfahrung sehr unrealistisch, da die Berner Bevölkerung in den vergangenen Jahren deutlich langsamer gewachsen ist als der Rest der Schweiz.<sup>16</sup> Das RPG erlaubt den Kantonen also, eine Bevölkerungsprognose nach eigenem Gutdünken zu wählen. Je grösser die Bauzonen festgelegt werden, desto mehr Baugeslegenheit gibt es zu einem gegebenen Zeitpunkt und desto schneller schreitet daher die Zersiedelung voran.

## 5.1 Wo bleibt die Verdichtung?

Ein zweiter entscheidender Faktor für die Festlegung der Bauzonengrösse ist die Dichte, d.h. die Anzahl Einwohner oder Raumnutzer (Bevölkerung + Arbeitsplätze) pro Hektar. Der wachsende Flächenbedarf pro Einwohner ist die treibende Kraft der Zersiedelung. So wuchs die Siedlungsfläche pro Person in den vergangenen Jahrzehnten stetig.<sup>17</sup> Der Anstieg hat sich zwar verlangsamt. Von Abnahme des Flächenverbrauchs pro Kopf kann aber nicht die Rede sein. Die qualitativ hochwertige Verdichtung ist daher das zentrale Element einer nachhaltigen Raumplanung. Das neue RPG unternimmt hierfür aber relativ wenig. Zwar gibt es den Kantonen gemäss Art. 15a RPG die Kompetenz, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen, um so die Verdichtung zu fördern. Eine klare Zielsetzung zur Verdichtung sowie umfassendere konkrete Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen fehlen jedoch. Zur Berechnung des Baulandbedarfs für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen unterscheidet der Bund verschiedene Gemeindetypen, die sich bezüglich Urbanisierungsgrad (urban, zentral, peripher etc.) sowie im wirtschaftlichen Charakter (industriell, landwirtschaftlich, etc.) unterscheiden.<sup>18</sup> Jeder Gemeindetyp weist einen anderen durchschnittlichen Flächenverbrauch pro Einwohner und beschäftigter Person auf. Der Median der sogenannten Bauzonenflächenbeanspruchung wird als Richtschnur für die Berechnung des Bauzonenbedarfs einer Gemeinde genommen.<sup>19</sup> Er beschreibt die Siedlungsdichte eines Gemeindetyps. Je höher dieser Wert, desto tiefer ist die Dichte. Für die Berechnung des zukünftigen Baulandbedarfs gilt, dass die Bauzonenflächenbeanspruchung maximal dem schweizweiten Medianwert des entsprechenden Gemeindetyps entsprechen darf. Der Medianwert wird so zum Grenzwert.

Beispiel: Die Gemeinde X gehört zu Gemeindetyp Y. Der Medianwert für die Wohnzone von Typ Y beträgt 150m<sup>2</sup> pro EinwohnerIn. Die Gemeinde erwartet in den nächsten 15 Jahren 300 zusätzliche EinwohnerInnen. Das bedeutet, dass diese Gemeinden zusätzliche Wohnzonen von  $300\text{Einw.} \times 150 \frac{\text{m}^2}{\text{Einw.}} = 45'000\text{m}^2$  auscheiden kann. Analoges gilt für die Misch- und Zentrumszonen.

---

<sup>16</sup> Kanton Bern. (2014). Richtplan 2030: Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern.

<sup>17</sup> Bundesamt für Statistik [BFS]. (2013). Siedlungsfläche pro Einwohner.

<sup>18</sup> Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

<sup>19</sup> Der Median besagt, dass die Hälfte der Gemeinden des entsprechenden Typs unter und die andere Hälfte über diesem Wert liegt.

Entscheidend an dieser Regelung ist, dass durch die Wahl der Medianwerte des Flächenverbrauchs die bisherige Siedlungsweise fortgeschrieben wird ohne explizit eine höhere Dichte zu verlangen. Der Medianwert kann als eine Art Durchschnitt angesehen werden, auch wenn er numerisch von diesem abweicht. Er vermittelt ein zusammenfassendes Bild der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Damit wird klar: Das RPG setzt den Flächenverbrauch der Vergangenheit als Massstab. Statt ihn mit tieferen Grenzwerten zu reduzieren, soll sich die zukünftige Raumplanung am heutigen Flächenverbrauch orientieren. So wird, um es an einem Beispiel zu illustrieren, die heute existierende tiefe Siedlungsdichte in den Agglomerationen als Standard für die weitere Siedlungsentwicklung genommen. Es muss zwar gesagt werden, dass die Kantone eine Gewichtung der Gemeindetypen vornehmen können. Das heisst, dass die Strategie des Richtplans einzelne Gebiete als Schwerpunktgebiete festlegt, auf die sich das Bevölkerungswachstum konzentrieren soll. Dies sind vorab die urbanen Gegenden.<sup>20</sup> Das ist allerdings nur schon deshalb naheliegend, weil sich das Bevölkerungswachstum bereits in der Vergangenheit meist auf die urbanen Gegenden konzentrierte. Gerade die Ausdehnung der Agglomerationen in der gleichen Weise, wie wir sie heute kennen, ist raumplanerisch fatal. Damit wird die Zersiedelung auch in Zukunft voranschreiten.

Gemeinden, welche eine höhere Bauzonenflächenbeanspruchung als den relevanten Medianwert aufweisen, haben entsprechende innere Reserven. Diese Reserven sollten dem Bauzonenbedarf der nächsten 15 Jahre berücksichtigt werden. Das geschieht, allerdings wird nur ein Drittel der Reserven angerechnet.<sup>21</sup> Damit werden Gemeinden, die weniger verdichtet geplant haben als andere, bei der Bauzonenberechnung bevorzugt.

Die Fläche der Arbeitszonen wird im Gegensatz zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen qualitativ statt quantitativ bestimmt.<sup>22</sup> Dies macht deshalb Sinn, weil sich wirtschaftliche Nutzungen in ihrem Charakter und deshalb im Flächenbedarf stark unterscheiden können. Allerdings könnten Regelungen getroffen werden, die für verschiedene Nutzungen, beispielsweise für Einkaufszentren, jeweils eine minimale Ausnützungsziffer vorschreiben, um die Verdichtung zu fördern. Solche Bestimmungen fehlen.

Schliesslich sagt das Gesetz nichts über die Qualität der Verdichtung. Eine Verdichtung, welche vor allem zu mehr Beton führt und einen grauen Alltag hinterlässt, ist weder erstrebenswert noch wird sie von der Bevölkerung mitgetragen. Sinnvolle Raumplanung braucht also auch Ideen zur Wohn- und Lebensqualität. Verdichtete Siedlungen müssen sozialen Austausch ermöglichen, Grünflächen aufweisen sowie kinder-, familien- und rentnerInnenfreundlich sein. So wird die Siedlungsentwicklung nach innen attraktiv. Leider fehlen solche Bestimmungen im RPG.

---

<sup>20</sup> Siehe z.B. Amt für Raumentwicklung Kanton Thurgau. (2014). Teilrevision kantonaler Richtplan Thurgau.

<sup>21</sup> Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

<sup>22</sup> Ebd.

Das Einzonungsmoratorium bis zur erstmaligen Revision der kantonalen Richtpläne nach den Erfordernissen des neuen RPG dauert laut Art. 38a Abs. 1 RPG bis zu fünf Jahre. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dadurch systematisch verdichteter gebaut würde. Fünf Jahre sind ein sehr kurzer Zeithorizont. Im Wissen darum, dass nach Genehmigung des Richtplans weiteres Bauland zur Verfügung stehen wird, wird das Streben nach Verdichtung sehr beschränkt sein.

## 5.2 Rollende Einzonungen

Die Festsetzung der Bauzonen für 15 Jahre ist, anders als teilweise gemeint, kein einmaliger Akt. Sie sagt nur, dass die Bauzonen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Bedarf von 15 Jahren nicht übersteigen dürfen. Werden die Bauzonen bzw. das Siedlungsgebiet im Richtplan festgelegt, so werden sie in der darauf folgenden Periode mit grösserer oder kleinerer Geschwindigkeit überbaut. Um Bauzonen in der Grösse des 15-jährigen Bedarfs zur Verfügung zu haben, kann deshalb Schritt für Schritt weiteres Bauland ausgeschieden werden. Dies ist die fundamentale Schwäche des revidierten RPG: Es ist nachfrageorientiert. Wird mehr Bauland benötigt, so wird mehr Bauland eingezont. Diese Schwäche lässt sich nicht beseitigen, auch wenn die Kantone ihre Baulandreserven noch so tief ansetzen. Je schneller die Baulandreserve im vorgesehenen Siedlungsgebiet aufgebraucht ist, desto schneller wird eine erneute Richtplanrevision fällig, um weiteres Bauland ausscheiden zu können. Dabei ist es nicht zwingend, dass die Richtplanrevision erst dann stattfindet, wenn die Baulandreserven auch tatsächlich überbaut sind. Richtplanrevisionen sind grundsätzlich jederzeit möglich. Die Kantone haben auch bisher ihre Richtpläne zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten überarbeitet.<sup>23</sup>

Schliesslich hängt die Umsetzung des RPG auch von politischen Einflüssen ab. So hat der St.Galler Kantonsrat im November 2014 per Motion beschlossen, an Stelle der Verwaltung selber die Rahmenbedingungen des Richtplans festzulegen. Dies mit der geäusserten Absicht, das Bevölkerungsszenario von bisher ‚Mittel‘ auf ‚Hoch‘ hinaufzusetzen.<sup>24</sup>

## 5.3 Das Beenden der Zersiedelung verlangt stärkere Massnahmen

Vorerst lässt sich noch kein allgemeines Urteil ziehen bezüglich der Richtplanrevisionen in den Kantonen. In zahlreichen Kantonen ist die Umsetzung noch nicht so weit. Das RPG im Allgemeinen führt aber zur Schlussfolgerung, dass es ein erster Schritt in die richtige Richtung ist, da die Richtpläne eine grössere und auch strategische Bedeutung erhalten. Doch dieser erste Schritt genügt nicht. Das RPG wird eine Siedlungsentwicklung hervorbringen, die zu sehr der bisherigen gleicht: Es werden keine wirklichen Massnahmen zur Verdichtung vorgeschrieben. Ausserdem

---

<sup>23</sup> ARE. (2014). Übersicht über den Stand der kantonalen Richtplanung. <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/index.html?lang=de>

<sup>24</sup> Ostschweiz am Sonntag. 07.12.2014. Die Angst vor der Auszonung geht um.

kann bei Bedarf laufend Bauland ausgeschieden werden. Über diese Schwächen hinaus haben die Kantone die Möglichkeit, durch das Setzen der relevanten Parameter die Absicht des RPG weiter zu verwässern.

Die Brisanz des Themas Raumplanung wird deshalb nicht allzu schnell aus der politischen Debatte verschwinden. Um die Zersiedelung in den Griff zu bekommen, braucht es griffigere und weitergehende Massnahmen.

## Quellen

[1] «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnützung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)

[2] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[3] C. Schwick et al., 2010: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Zürich, Haupt.

[4] Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/04.html>, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/05.html> und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> – abgerufen am 10.10.2014. Wohnbevölkerung 1935 interpoliert.

[5] Vgl. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche\\_pro\\_einwohner.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html) – abgerufen am 10.10.2014

[6] Bundesamt für Raumentwicklung. (2013). Freizeitverkehr in der Schweiz.

[7] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[8] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[9] Tagesanzeiger vom 24.03.2015. Parkplatz-Land Schweiz.

[10] H.-P. Blume et al. (2010). Scheffer / Schachtschabel – Lehrbuch der Bodenkunde. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag.

[11] [www.neustart.ch](http://www.neustart.ch)

[12] Bundesamt für Energie & Bundesamt für Raumentwicklung. (2011). Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[13] Bundesamt für Raumentwicklung ARE & Bundesamt für Energie BFE 2011: Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[14] Menghini et al. 2015. Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation. Eidg. Forschungsanstalt WSL.

[15] Der folgende Absatz ist eine Zusammenfassung des Artikels „Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative: Es hat genug Platz“, der auf [www.zersiedelungstoppen.ch](http://www.zersiedelungstoppen.ch) gelesen werden kann.

[16] Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2012). Bauzonenstatistik Schweiz 2012 – Statistiken und Analysen.